



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, nº 47, extraordinario, noviembre 2003, pp. 105-117

Las cooperativas de crédito y la Constitución Española

Pablo Font de Mora Sainz

Asesor Jurídico de UNACC -Unión Nacional de Cooperativas de Crédito- y Secretario General de Seguros RGA

Carmen Conde Rodríguez

Servicio de Estudios de UNACC

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2003 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

Las cooperativas de crédito y la Constitución Española

Pablo Font de Mora Sainz

Asesor Jurídico de UNACC -Unión Nacional de Cooperativas de Crédito- y Secretario General de Seguros RGA

Carmen Conde Rodríguez

Servicio de Estudios de UNACC

1.- El artículo 129.2 de la Constitución y las cooperativas de crédito

El artículo 129.2 de la Constitución Española proclama que los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y el acceso de los trabajadores a los medios de producción, y que, mediante una legislación adecuada, fomentarán las sociedades cooperativas, precepto en el que se insertan constitucionalmente las cooperativas, y particularmente las de trabajo, las sociedades laborales y las demás formas de cogestión y autoempleo colectivos.¹

El artículo 129.2 de la Constitución ha sido la norma inspiradora de la reciente legislación española tanto de la Ley 3/87, de 2 de abril, General de Cooperativas y la vigente Ley 27/99, de 16 de julio, como la Ley 13/89, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito. El compromiso que para los poderes públicos significa el art. 129.2 de la Constitución, ha contribuido de forma decisiva a la consolidación del Cooperativismo como un elemento creciente de la actividad económica y una respuesta empresarial para buen número de ciudadanos que apuestan por un modelo de gestión democrática en el que está presente una determinada proyección social.

Como una de las modalidades de los distintos tipos de Cooperativas, goza de una gran tradición la Cooperativa de Crédito, constituida para atender las necesidades financieras de sus socios y clientes mediante la prestación de los servicios propios de las entidades de crédito. Ello significa que son empresas societarias de base cooperativa, de carácter privado, cuya titularidad corresponde a los socios, siendo estos quienes la administran mediante la elección democrática de sus órganos rectores y del equipo de dirección profesional.

La particular personificación jurídica de las Cooperativas de Crédito implica que de una parte son entidades cooperativas, y de otra entidades de crédito, estando sometidas en los aspectos sociales a la legislación cooperativa y en los económico-financieros a la legislación bancaria, que en estos momentos reconoce a las Cooperativas de Crédito plena capacidad de actuación en el ámbito bancario, es decir, que pueden realizar todas las actividades financieras contenidas en el llamado pasaporte comunitario.

Cabe destacar, en su régimen jurídico, las peculiaridades propias de las limitaciones en la toma de capital social y del particular régimen de distribución de los beneficios (mínimo del 20% al Fondo de Reservas Obligatorio y mínimo del 10% al Fondo de Educación y Promoción, destinado a actividades asistenciales, culturales, etc.), lo que justifica un limitado régimen de protección fiscal.

1.- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978, B.O.E., n° 311.1, de 29 de diciembre, p. 29315-29339.

2.- Situación anterior a la Constitución Española de 1978. El nacimiento de las cooperativas de crédito en España

Las Cooperativas de Crédito, como es bien conocido, son instituciones financieras que hunden sus raíces en un pasado muy lejano, que la doctrina económica sitúa en la institución de los pósitos, cuya finalidad era defender a los agricultores de la usura y que conecta posteriormente con el movimiento mutualista y cooperativo que se despliega en Europa en la segunda mitad del siglo XIX. Es en esta época cuando inician su desarrollo las doctrinas de Raiffeisen y Schulze Delitzsch que dan lugar a la proliferación de Bancos Rurales y Bancos Populares que hoy existen en toda Europa.

Las ideas de Raiffeisen llegan a nuestro país a principios del siglo XX, impulsando la creación de un importante número de Cajas Rurales, movimiento que se ve reforzado a partir de 1906 por la Ley de 20 de enero sobre Sindicatos Agrarios y Pósitos, y de una forma muy especial por el sindicalismo católico agrario. Como muestra del fuerte crecimiento del cooperativismo de crédito, fundamentalmente de base agraria y rural, baste decir que en 1906 existían 42 Cooperativas de Crédito, en 1926 estaban registradas según el Instituto Nacional de Estadística 501 y en 1937 existían 1.146 Cajas Rurales.

En España, el cooperativismo de crédito surgió a principios del siglo XX y nació casi exclusivamente vinculado a la actividad agraria. La primera Caja Rural española data de 1901 y se creó en Amusco (Palencia).

En los primeros tiempos del cooperativismo en España, su carácter mutual condicionaba su actuación. Sólo los asociados podían recibir créditos y aunque la entidad podía captar depósitos de terceros, en la práctica los impositores y los preceptores de los créditos eran las mismas personas. Una limitación operativa que no sólo coartaba sus posibilidades de desarrollo sino que también suponía ciertos riesgos ante la concentración de la inversión crediticia. Esta limitación desapareció a partir de los años setenta, cuando la regulación igualó el terreno jurídico de las Cooperativas de Crédito con el de las Cajas de Ahorros y los Bancos.

Tras el paréntesis de la Guerra Civil, se produce en nuestro país un cierto despegue de las Cooperativas de Crédito, que obtienen en 1962 un primer reconocimiento como entidades financieras en la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y de la Banca. Es en los años 60 cuando se constituye buen número de Cajas Rurales Provinciales, y también las Cajas Populares y Profesionales más significativas (Caja Laboral, Caja Grumeco, Caja de Ingenieros, Caja Caminos, etc.). Como constatación de esta recuperación del Cooperativismo de Crédito, debe reseñarse que en 1977 estaban registradas 200 Cooperativas de Crédito.

En 1978 se aprueba el RD 2860/78, de 3 de noviembre, de régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito.

3.- Evolución de las cooperativas de crédito tras la Constitución Española de 1978

La buena marcha del sector se ve interrumpida en 1983 al comenzar la denominada crisis de las Cajas Rurales –en un contexto de crisis bancaria generalizada-, que desemboca en una paulatina reducción e incluso desaparición de entidades.

El deseo de las autoridades de unir los esfuerzos de las Cajas Rurales propició, en 1984, la aglutinación del Sector en torno al Banco de Crédito Agrícola (BCA). El grupo asociado BCA-Cajas Rurales, que acogió 51 Cajas Rurales y se inspiró en el modelo francés de *Crédit Agricole Mutuel*, contribuyó al desarrollo de este sector del crédito y a su saneamiento. La insatisfacción de las cajas llevó a una progresiva tendencia hacia otras alternativas de colaboración, más en línea con su pluralidad de clientes y segmentos de mercado, propia de un cierto liberalismo que ya empezaba a notarse en nuestro país.

Cuando en 1987 varias Cajas Rurales decidieron desvincularse del Banco de Crédito Agrícola, ninguna podía imaginar que con aquella decisión estaban levantando los cimientos de un grupo plural y autónomo pero compacto, con fuerza y perspectivas de futuro. El Grupo Caja Rural.

En 1989, dieciocho Cajas Rurales Provinciales se desvincularon del Grupo Asociado BCA y crearon la Sociedad Civil de Estudios y Proyectos, germen del BCE y de la Asociación Española de Cooperativas de Crédito, que luego cambió su nombre por el de Asociación Española de Cajas Rurales. Esta sociedad fue la impulsora del sistema de banca cooperativa federada que hoy conocemos, el Grupo Caja Rural, integrado por las propias Cajas Rurales y las empresas de servicios participadas por éstas: Banco Cooperativo Español, Rural Servicios Informáticos y Seguros RGA.

Frente al modelo de *Crédit Agricole* que inspiró el grupo asociado BCA, el Grupo Caja Rural tomó como referencia el modelo alemán, representado por el DG Bank (hoy DZ Bank) y caracterizado por una mayor flexibilidad y autonomía de las relaciones internas del grupo y por una primacía de las cajas respecto de las empresas participadas. Desde entonces, el DZ Bank es un socio de referencia del Grupo y, como tal, mantiene su condición de primer accionista, aunque minoritario, del Banco Cooperativo Español.

En la actualidad, tras los recientes procesos de fusiones, existen 84 entidades de esta naturaleza, algunas con dimensión y volumen financieros apreciables (como Caja Laboral y la Caja Rural Intermediterránea), junto con las tradicionales Cajas locales que se mantienen como entidades financieras de una pequeña comunidad local o de un grupo de cooperativas. De las 84 Cooperativas de

Crédito que integran el Sector de Cooperativas de Crédito, 78 son Cajas Rurales (75 de las cuales forman parte del Grupo Caja Rural), y 6 son Cajas Populares y Profesionales.

La evolución de los últimos años es muy positiva. Referidos al segundo trimestre de 2003, el Grupo Caja Rural sumaba a junio unos activos totales de 40.469 millones de euros, el 11'8% más que un año antes. En inversión crediticia y en recursos ajenos se alcanzaron los 30.197 y 32.861 millones de euros, respectivamente, con crecimientos interanuales del 18'4% en el caso de la inversión, y del 11'4% en el caso de los recursos captados de clientes. Por su parte, los recursos propios ya se situaban en torno a los 3.300 millones de euros (+19'5%).

Por otra parte, el Grupo mantiene un ratio cercano a los 4 empleados por oficina, con casi 4.000 oficinas que dan empleo a más de 14.000 personas.

Lo más significativo es la tendencia alcista, lo que demuestra que la Banca Cooperativa se ha ido afianzando como tercer componente del sector financiero de nuestro país.

4.- Vinculación de las cooperativas de crédito con los bancos cooperativos europeos

La Asociación Europea de Bancos Cooperativos se creó en 1970. Su nacimiento obedece a la necesidad de reforzar la cooperación entre los grupos de bancos cooperativos europeos, así como a defender los intereses profesionales de estas entidades a nivel europeo. Su base de miembros está integrada por 30 organizaciones de 15 Estados miembros de la Unión Europea, y también de varios países del Centro y Este de Europa.

En Europa, la banca cooperativa representa 3.743 bancos regionales y locales con más de 51.300 oficinas y está integrada en dicha Asociación Europea de Bancos Cooperativos (Groupement), entre los que figura la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC). Actualmente, la banca cooperativa cotiza muy alto. Algunos grupos tienen renombre internacional, como DZ Bank (antes DG Bank) o Crédit Agricole. Y en países como Francia, en 1999 el Gobierno apostó fuerte por el modelo cooperativo, al elegir este camino en el proceso de privatización de las Cajas de Ahorros que han dejado de ser tales para convertirse en Cooperativas de Crédito.

Como bancos universales, los Bancos Cooperativos ofrecen a sus miembros y clientes toda la gama de servicios bancarios modernos. Con sus 37 millones de socios y más de 105 millones de clientes, los Bancos Cooperativos se encuentran hoy entre los principales actores del sector bancario europeo.

A través de sus numerosos grupos de trabajo especializados, en los que las Cooperativas de Crédito están representadas por UNACC (patronal del Sector), se discuten y elaboran los informes de posición relacionados con las siguientes áreas: Unión Económica y Monetaria, Legislación Bancaria, Armonización de las Leyes de Sociedades e Impuestos, Sistemas de Pago y Comercio Electrónico, Política de Consumidores, Política Social y de Empleo y Diálogo Social en el Sector del Crédito, Financiación de Pymes, Agricultura-Ganadería y Pesca, Desarrollo y Cooperación con los Países Asociados, Los Bancos Cooperativos ante el 2000, Mercados Financieros, Contabilidad, Liberalización de los Servicios Financieros, etc.

En estos últimos años, las Cooperativas de Crédito españolas han participado activamente en los grupos que trabajan sobre el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea y en el estudio de la transposición de las normas internacionales de contabilidad a nuestra legislación.

Además, el Grupo Caja Rural está integrado en el Unico Banking Group, constituido por bancos de nueve países europeos que tienen algo muy importante en común: el modelo de banca cooperativa y el objetivo de cooperación y de generar valor para sus miembros. Se trata de un club integrado por entidades de primera fila en Europa como el alemán DZ Bank, referencia del Grupo español; el finlandés Okobank; el holandés Rabobank o, más conocido por su cercanía a España, el gigante francés Crédit Agricole Mutuel. Una asociación que busca la colaboración en áreas como banca mayorista, minorista o mercado de capitales y que, con su pertenencia, otorga al Grupo Caja Rural una proyección y una ventaja internacional de la que carecen muchos Bancos y Cajas de Ahorros españolas. Una ventaja competitiva en la que el Grupo Caja Rural está trabajando para aprovecharla.

5.- El sistema de fuentes establecido en el art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas

La Ley 27/1999, de 16 de julio de Cooperativas, en la Sección 12ª del Capítulo X del Título I, establece el régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito, dedicando un único artículo, el 104², para determinar la prelación de fuentes aplicables a las Sociedades Cooperativas de Crédito, y reconocer expresamente que estas Cooperativas tienen su propia legislación específica.

2.- Artículo 104. Normativa aplicable:

Las cooperativas de crédito se regirán por su Ley específica y por sus normas de desarrollo.

Asimismo, les serán de aplicación las normas que, con carácter general, regulan la actividad de las entidades de crédito, y con carácter supletorio la presente Ley de Cooperativas cuando su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, conforme a su Ley específica, sea supraautonómico o estatal, siempre que realicen en el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva".

A la luz de este precepto, los requisitos para la aplicación de la Ley estatal de Cooperativas a las Cooperativas de Crédito son los siguientes:

1. Que tengan un ámbito de actuación supraautonómico o estatal reconocido en sus estatutos.
2. Que ese ámbito de actuación responda a lo previsto en la Ley de Cooperativas de Crédito en cuanto al capital social necesario (Art. 6 de la Ley 13/1989).
3. Que realicen en el ámbito supraautonómico o estatal actividad cooperativizada de manera efectiva.

La prelación de fuentes aplicables a las Cooperativas de Crédito cualquiera que sea su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, será el siguiente:

1. La Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito.
2. El Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, que aprueba el Reglamento de Cooperativas de Crédito.
3. Las normas generales sobre Entidades de Crédito, siendo entre otras: La Ley 26/1988, de 29 de julio de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, la legislación en materia de recursos propios y supervisión prudencial, garantías de los depositantes, transparencia y protección de la clientela.
4. Finalmente y como supletoria de la legislación precedente se aplicará la legislación sobre Cooperativas, debiendo tenerse en cuenta que las Cooperativas de Crédito tienen limitado legalmente el ámbito de actuación en función del nivel de recursos propios con que cuentan (art.6 Ley 13/1989 y 3 RD 84/1993) de manera que se distinguen tres niveles mínimos del capital social con que deben contar estas entidades en función del ámbito territorial que estatutariamente asumen, que puede ser local, supralocal o supraautonómico, estatal o superior:
 - a) Cooperativas de Crédito que de acuerdo con sus estatutos tienen un ámbito de actuación supraautonómico o estatal y realizan en dicho ámbito actividad cooperativizada: Se aplicará la Ley 27/1999 de Cooperativas.
 - b) Cooperativas de Crédito que de acuerdo con sus estatutos tienen un ámbito de actuación supraautonómico o estatal y no realizan en dicho ámbito actividad cooperativizada: Se aplicará la Legislación Cooperativa de la Comunidad Autónoma en que desarrollen su actividad con carácter principal.
 - c) Cooperativas de Crédito que de acuerdo con sus estatutos tienen un ámbito de actuación local o autonómico: Se aplicará la Legislación Cooperativa de la Comunidad Autónoma en que desarrollen su actividad con carácter principal.

- d) Cooperativas de Crédito que de acuerdo con sus estatutos tienen un ámbito de actuación local o autonómico y en la Comunidad Autónoma donde desarrollen su actividad con carácter principal no tenga legislación propia en materia de Cooperativas: Se aplicará transitoriamente y hasta la aprobación de una Ley autonómica, la Ley 27/1999 de Cooperativas.

De acuerdo con este sistema de fuentes solo estarán obligadas a adaptar sus Estatutos a la legislación autonómica e inscribirse en los Registros Autonómicos aquellas Cooperativas de Crédito que se encuentren en los supuestos de los apartados b) y c) del punto 4, el resto de Cooperativas de Crédito, al quedar sometidas a la Ley 27/1999, de acuerdo con la Disposición Transitoria segunda de esta Ley deberán inscribir sus Estatutos, nombramiento de cargos, sucursales y demás actos sociales principales en el Registro Estatal de Sociedades Cooperativas dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Este precepto, por su naturaleza especial para las Cooperativas de Crédito, es de aplicación preferente sobre el art. 2 de la misma Ley³, que introduce el concepto jurídico indeterminado de principalidad para determinar el ámbito de aplicación y de sujeción del resto de modalidades de Cooperativas a esta Ley.

En conclusión, la Ley estatal de Cooperativas es la norma aplicable a aquellas Cooperativas de Crédito cuya actividad cooperativizada (entendiendo por esta la que constituye su objeto social según estatutos) se desarrolla en varias Comunidades Autónomas o en alguna que no cuenta con legislación propia sobre cooperativas. Por el contrario, las Leyes autonómicas de Cooperativas, serán de aplicación respecto de aquellas Cooperativas de Crédito, cuya actividad cooperativizada se circunscriba al perímetro territorial de la Comunidad Autónoma en cuestión, sin perjuicio de la actividad instrumental o con terceros que pueda realizarse en otras Comunidades.

Asimismo, el Consejo de la Unión Europea ha aprobado un estatuto común para las sociedades cooperativas (Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, publicada en el DOCE de 18 de agosto de 2003), gracias al cual las organizaciones empresariales de este tipo que operen sobre el territorio de varios Estados miembros podrán obtener una personalidad jurídica, una reglamentación y una estructura únicas y simplificadas. El texto pretende impulsar la creación de estas entidades y permitirles actuar en más de un país europeo sin necesidad de contar con una red de filiales. La norma deberá ser adoptada por los Estados miembros antes de 2006.

La sencillez del nuevo régimen permitirá, por ejemplo, que cinco ciudadanos europeos, provenientes de diferentes Estados miembros, puedan crear una cooperativa europea.

3.- Artículo 2. Ámbito de aplicación.

La presente Ley será de aplicación:

A) A las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal.

B) A las sociedades cooperativas que realicen principalmente su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Se trata de un instrumento optativo que no sustituirá las reglamentaciones nacionales o regionales existentes en materia de cooperativas y, que duda cabe, que este proceso supone un nuevo impulso para las facilidades de actuación transnacional, y nuevos retos de cooperación entre sistemas de Banca Cooperativa.

6.- La jurisprudencia constitucional en materia de cooperativas de crédito. La interpretación de la legislación básica

El Tribunal Constitucional se ha manifestado de forma reiterada en el sentido de que existe una serie de preceptos básicos de la legislación estatal que regulan las Cooperativas de Crédito, y que no son disponibles a las Comunidades Autónomas, quienes no podrán entrar a regular dichas materias.

En este sentido la STC nº 155/1993, de 6 de mayo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra varios preceptos de la Ley 13/1989 de Cooperativas de Crédito, entre ellos, el artículo 2º, traza el esquema general de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la regulación de las Cooperativas de Crédito, haciendo hincapié en la complejidad de estas entidades. Así, es interesante recordar que en el Fundamento Jurídico 1º de esta Sentencia, se dice:

“Confluyen de este modo una pluralidad de títulos competenciales cuya delimitación en abstracto presenta dificultades, pues el solapamiento y entrecruzamiento mutuo resulta ser especialmente intenso. Esta constatación, además, alcanza su punto álgido en el supuesto que ahora nos ocupa, referido a unas entidades –las cooperativas de crédito– que siendo, en principio, englobables en el género común de las Cooperativas, la especialidad dimanante de su actividad crediticia las ha asimilado y terminado por incorporar al género de las entidades o establecimientos de crédito”

Esta doble condición de las cooperativas de crédito hace que deban conjugarse y complementarse las respectivas competencias estatal y autonómica para la regulación de las sociedades cooperativas y la de las entidades de crédito, que obviamente no se encuentran al mismo nivel. Por ello continúa el Tribunal señalando que:

“Así pues, en lo que atañe a las cooperativas de crédito, la competencia exclusiva que en materia de cooperativas –siempre, no obstante, dentro del respeto a la legislación mercantil– la Generalidad de Cataluña trae a colación como uno de los fundamentos centrales de la impugnación, debe conjugarse, como reconoce la propia Generalidad, con la competencia, también exclusiva, del Estado, para fijar las bases

de la ordenación del crédito (art.149.1.11 CE), ya que, como dijimos tempranamente (STC 1/1982, Fundamento Jurídico 3º) esas bases <<deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios>> (reiterando esta afirmación, entre otras, SSTC 49/1988 fundamento jurídico 2º, y 135/1992, fundamento jurídico 1º)”.

En definitiva, las Cooperativas de Crédito, en cuanto instituciones pertenecientes a la categoría de entidades de crédito, son reguladas desde dos diferentes títulos competenciales, uno que procede de su condición de sociedades cooperativas y otro por su relación con la ordenación del crédito y banca. En ambos casos es posible que exista regulación estatal y autonómica, cada una dentro del nivel competencial que les corresponda en virtud de la Constitución y de las competencias asumidas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Y sigue diciendo la STC nº 155/1993 que el art.2 objeto de recurso:

“De este modo, se reconoce expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que dispongan sus correspondientes Estatutos de Autonomía, para regular el régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito, debiéndose tener en cuenta que, con arreglo a las singulares características de las Cooperativas de Crédito, en las que confluyen al menos, en lo que ahora interesa, aspectos crediticios y cooperativos en los que, a su vez, inciden aspectos laborales y mercantiles (STC 134/1992, fundamento jurídico 2º)-, la normativa autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del art.149.1.11 de la CE y de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art.149.1 6 y 7 CE) corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”.

La Constitución ha reservado al Estado en su art.149.1, apartados 6 y 11 la competencia exclusiva para regular las siguientes materias: “Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas; y Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros”.

Por ello podemos afirmar que son diferentes, tanto por el título en el que se atribuyen, como por su contenido, las competencias autonómicas para regular las sociedades cooperativas en general y las competencias para regular algunos tipos especiales de cooperativas como las de crédito o las de seguros, fundamentalmente. Mientras en las primeras la Autonomía tiene competencia exclusiva para legislar sobre ellas, sin más límites que el respeto a la legislación mercantil del Estado (también deben respetar, en su caso, la competencia estatal en materia de legislación laboral o legislación procesal), en las segundas, la competencia exclusiva para legislar debe respetar las normas básicas del Estado que afectan a estas entidades.

Refiriéndonos a las Cooperativas de Crédito en particular, las normas básicas que deben ser respetadas por las Comunidades Autónomas que, teniendo competencias para ello, regulen a este tipo de entidades son las que se determinan en la Disposición Final Segunda de la Ley 13/1989, teniendo en cuenta la modificación introducida en la misma por la Sentencia TC 155/1993, de 6 de mayo; y en la Disposición Final Cuarta del Reglamento de Cooperativas de Crédito aprobado mediante Real Decreto 84/1993, de 22 de enero. A ellas deberán añadirse, en su caso, aquellas materias que el Tribunal Constitucional ha ido considerando como básicas al amparo de los referidos apartados 11 y 13 del art. 149.1 de la Constitución y, por tanto, vedadas a su posible modificación por norma autonómica. Así ocurrió, por ejemplo, con las normas contenidas en los arts. 3.2 y 6, apartados a) y b) del Decreto 8/1986, de 25 de octubre, de Cooperativas de Crédito de la Comunidad Valenciana, que fueron declarados inconstitucionales por la STC nº 204/1993, de 17 de junio, por entender que invadían competencias del Estado, al regular materias (límites para operaciones con terceros y autorización para rebasar límites de concentración de riesgos con grupos o personas) que tienen carácter básico.

Para determinar el alcance del carácter básico que tiene la legislación estatal sobre Cooperativas de Crédito, y que por tanto vedaría un posible desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas sobre la materia, en tanto se opusiera a dicha legislación básica, debemos examinar de forma detenida lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de mayo de 1993 por la que se impugna el carácter básico de determinados preceptos de la Ley 13/1989 de Cooperativas de Crédito.

Dicha Sentencia comienza sus Fundamentos jurídicos declarando el carácter especial que tienen las Cooperativas de Crédito dentro de las distintas modalidades de Cooperativas, de forma que dice en su Fundamento 1º:

“Las cooperativas de Crédito- que siendo, en principio, englobables en el género común de las Cooperativas, la especialidad dimanante de su actividad crediticia las ha asimilado y terminado por incorporar al género de las entidades o establecimientos de crédito. Así se desprende con facilidad de la evolución normativa habida, que, sin necesidad de remontarnos a normas anteriores, arrancando del Decreto 2.860/1978, de 3 de noviembre, ha culminado en este aspecto con el Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la C.E.E., y cuyo art. 1, tras definir por <establecimiento de crédito> <toda Empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público, en forma de depósitos u otras análogas, que llevan aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia en la concesión de créditos>, conceptúa específicamente como <establecimientos de crédito> a las <Cooperativas de Crédito inscritas en el Registro Especial del Banco de España> (art. 1.2 d)). Posteriormente, la Ley 3/1987, de 2 de abril de Cooperativas, ha reafirmado la especialidad de estas Cooperativas de Crédito (art. 116 y Disposición transitoria sexta), dictándose finalmente la Ley 13/1989, de 26 de mayo, ahora impugnada, que, como se indica en su exposición de motivos, lo ha sido

al amparo del art. 149.1.11 de la C.E., viniéndose a fijar por el Estado las bases de la ordenación del crédito y banca por lo que se refieren a las Cooperativas de Crédito dada su condición de Entidades de Crédito”.

De forma que el Tribunal Constitucional en cuanto al doble marco competencial, por una parte el carácter básico que corresponde al Estado con relación a la ordenación del crédito, y por otra la competencia de las Comunidades Autónomas en legislación Cooperativa, declara:

“En lo que atañe a las Cooperativas de Crédito, la competencia exclusiva que en materia de Cooperativas -siempre, no obstante, dentro del respeto a la legislación mercantil- la Generalidad de Cataluña trae a colación como uno de los fundamentos centrales de la impugnación, debe conjugarse, como reconoce la propia Generalidad, con la competencia, también exclusiva, del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 C.E.), ya que, como dijimos tempranamente (STC 1/1982, fundamento jurídico 3.), esas bases <deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios...> (reiterando esta afirmación, entre otras, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 2. y 135/1992, fundamento jurídico 1.)”.

El Tribunal Constitucional, a sensu contrario, aclara lo que entiende por materia básica en la Ordenación del crédito:

“En todo lo no básico, materia ésta que engloba -insistimos una vez más- aquellos aspectos relativos tanto a las funciones y actividad externas de las Entidades de Crédito, como a la estructura y organización de las mismas, incluidas, en particular y en lo que en este momento nos interesa, las propias Cajas de Ahorros y las Cooperativas de Crédito.”

Y en este sentido no podemos olvidar el carácter básico que le reconoce la Sentencia del Tribunal Constitucional a los Registros Estatales, de forma que en su Fundamento 7 de la Sentencia comentada declara:

“Los arts. 5.2, 9.9 y 10, párrafo segundo, imponen la necesidad de proceder a la inscripción en los correspondientes Registros del Banco de España de las Cooperativas de Crédito -sin perjuicio de su inscripción en el Registro Mercantil y en el correspondiente Registro de Cooperativas (art. 5.2)-, así como a la de los altos cargos de las personas elegidas o designadas para ocupar en dichas Cooperativas los puestos de Consejero o de Director general (art. 9.9) y a la de las Cooperativas de Crédito resultantes de una fusión, escisión o absorción (art. 10, párrafo segundo).

También en este caso se alega por la Generalidad de Cataluña la vulneración de sus

competencias ejecutivas en la materia no tanto por preverse esas obligaciones de inscripción, sino por el hecho de que, sin excluir otras, deban realizarse necesariamente en unos Registros de gestión estatal -concretamente a cargo del Banco de España-, pero coherentemente con la doctrina precedente de este Tribunal y con la naturaleza y alcance mismo de esa función registral, debe rechazarse la pretendida infracción del orden constitucional de distribución de competencias.

La cuestión planteada, una vez más, resulta muy similar a la que fue examinada en la STC 86/1989, fundamento jurídico 13.d) y e), debiéndose estar a la doctrina allí mantenida para la decisión que en esta ocasión debemos adoptar. De este modo, correspondiendo al Estado -sin perjuicio de otras posibles- la autorización de las Cooperativas de Crédito, la inscripción de las mismas en un Registro a cargo del Banco de España -que, como hemos precisado en las SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3. y 178/1992, fundamento jurídico 2., se configura como asesor del Gobierno de la Nación y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia, razón por la cual interviene, en un nivel operativo y por razón de su especialización técnica, en la ordenación básica del crédito es complemento lógico e indispensable para asegurar una necesaria uniformidad en la aplicación de la Ley y por razón misma del carácter de establecimientos de crédito que a dichas Cooperativas la normativa estatal les reconoce (art. 1 del Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio).

Este mismo carácter de establecimientos o entidades crediticias justifica, por lo demás, el carácter básico de las dos otras inscripciones registrales previstas en los arts. 9.9 y 10, párrafo segundo."

Bibliografía consultada

PALOMO ZURDO, R. J. *Pasado, presente y futuro de la Banca Cooperativa en España*, Valencia: CIRIEC-España, 2000.

UNACC. *Anuario Cooperativas de Crédito*, Madrid: Servicio de Estudios de la UNACC, 2002.